

Disegno di Legge Costituzionale

d’iniziativa popolare, a norma dell’articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 Maggio 1970, n. 352

Iniziativa Quorum Zero e Più Democrazia

Modifiche alla Costituzione Parte I Titolo IV sulla petizione, Parte II Titolo I sugli strumenti di democrazia diretta, Parte II Titolo V sugli strumenti di democrazia diretta negli enti locali, Parte II Titolo VI, strumenti di democrazia diretta per la revisione della Costituzione.

“Noi siamo tutti nello stesso momento privati cittadini e pubblici impiegati; per noi l’uomo che evita di essere coinvolto negli affari dello stato non è semplicemente qualcuno che pensa agli affari suoi, ma un cittadino inutile. Se pochi di noi sono capaci di dare vita a una politica, siamo tutti capaci di giudicarla.”

Pericle, Elogio della democrazia – dalle Storie di Tucidide

Relazione:

In un momento storico molto delicato sia dal punto di vista economico (a causa della crisi che affligge tutta l’Europa) sia dal punto di vista socio-culturale (per le forti spinte dal basso che richiedono una maggiore partecipazione da parte della cittadinanza), con la proposta di legge di iniziativa popolare illustrata di seguito ci proponiamo di eliminare un monopolio: quello del potere legislativo detenuto da una ristretta cerchia di persone organizzate in un gruppo ancora più ristretto di gruppi di potere.

Tale monopolio non è previsto nella nostra Costituzione. Al contrario, essa prevede la possibilità che siano anche i cittadini a proporre leggi, quelle dette “di iniziativa popolare”. Questa possibilità è però

vanificata dai regolamenti di Camera e Senato. Ci accingiamo pertanto a lanciare una proposta di legge per modificare la Costituzione Italiana, affinché il dettame costituzionale che, con la sua chiara impronta democratica nega l'esistenza di un monopolio del potere legislativo, possa finalmente avere effettiva applicazione. Intendiamo quindi estendere i diritti referendari, abolire il quorum, introdurre la revoca degli eletti e assicurare ai cittadini, conformemente con quanto previsto dalla Costituzione, la possibilità di proporre leggi. Per questo proponiamo che oltre alle leggi ad iniziativa popolare a voto parlamentare siano introdotte anche quelle a voto popolare, e che quando il parlamento per varie ragioni non prenda in esame una legge di iniziativa popolare questa passi al voto popolare. In poche parole intendiamo rafforzare, nel nostro sistema costituzionale, l'esercizio del potere politico da parte del popolo sovrano, e cioè la democrazia diretta.

Oltre che sulla democrazia, questa forma di 'liberalizzazione' avrà di certo un impatto importante anche sull'economia del nostro paese.

La stabilità della finanza pubblica, il controllo di una classe politica, altrimenti sempre più chiusa e meno rappresentativa del paese e dei suoi interessi, la maggior responsabilizzazione dei rappresentanti politici, passa attraverso un deciso rafforzamento del potere decisionale dei cittadini. L'unico modo per ottenerlo sono le iniziative di legge popolari, gli strumenti referendari deliberativi e senza quorum. È per raggiungere tale obiettivo che un gruppo di cittadini, da tempo impegnati in liste civiche di varie regioni e in associazioni che promuovono gli strumenti di democrazia diretta, si sono riuniti per elaborare alcune proposte di modifica della Costituzione.

Per fare assurgere l'attuale democrazia italiana a un nuovo status, qualitativamente migliore, e più completo, e per attuare finalmente appieno lo spirito della Costituzione, bisogna mettere mano alla Costituzione stessa, adeguare i diritti di partecipazione dei cittadini alle esigenze del paese e dell'attuale periodo storico. La Costituzione ha alcune lacune che hanno finito per permettere a banali regolamenti parlamentari di intaccare il suo chiaro spirito democratico e di frustrare il desiderio e la necessità di coinvolgimento dei cittadini nella 'res publica'. Essa, inoltre, contiene anche qualche contraddizione dato che da una parte invita gli enti pubblici a

promuovere l'autonoma iniziativa dei cittadini all'impegno per il bene comune (art. 118) e dall'altra, attraverso il quorum di partecipazione (art.75), istituzionalizza le campagne di boicottaggio di un diritto fondamentale. Oltre all'abolizione di questo ostacolo e all'introduzione degli strumenti referendari e di iniziativa più importanti, al Parlamento spetterà il compito di ridisegnare le regole di applicazione in chiave democratica, sostituendo l'attuale legge n. 352 del 1970.

Quindi ricorriamo allo strumento della proposta di legge di iniziativa popolare, prevista dall'art.71, che è pure un esempio di uno strumento di partecipazione estremamente chiaro e significativo dell'intenzione democratica della nostra Costituzione, sebbene troppo debole, perché non legato ad una votazione popolare vincolante e aggirato da un regolamento interno delle camere che impone la discussione delle leggi di iniziativa popolare dopo le leggi di iniziativa parlamentare. E questo è il motivo per cui la maggior parte delle proposte popolari di questo tipo, talvolta firmate da centinaia di migliaia di cittadini, sono finite in un cassetto parlamentare senza essere nemmeno discusse. Ed è questo uno dei motivi per cui intendiamo far conoscere a tutto il popolo italiano le varie istituzioni della democrazia diretta, lo strumento democratico di cui il Paese ha bisogno.

Quali sono dunque le ragioni principali della nostra iniziativa?

Rafforzando i diritti di iniziativa e referendari, le norme proposte avranno l'effetto di realizzare un effettivo controllo democratico da parte dei cittadini sulla politica rappresentativa, attribuendo loro un nuovo e più attivo ruolo e instaurando un rapporto più corretto fra partiti, istituzioni e cittadini. Di quali diritti si tratta?

- dell'iniziativa popolare non più solo a voto parlamentare ma anche a voto popolare e del referendum propositivo;
- del referendum confermativo (che oggi esiste solo per le modifiche costituzionali in determinate condizioni);
- del diritto di revoca;

- del referendum obbligatorio, che impone la ratifica popolare di decisioni nelle quali i rappresentanti sarebbero chiamati a legiferare su loro stessi e sulle loro prerogative (es. leggi elettorali, relazioni tra parlamentari e magistratura).

Questi strumenti vengono illustrati più estesamente nella parte descrittiva della nostra proposta di legge costituzionale. Per quanto riguarda le regole di applicazione si evidenzia la necessità di togliere il quorum di partecipazione. Questa norma va sostituita dal principio: ‘Chi si reca alle urne decide; chi sta a casa, delega coscientemente la decisione ai suoi concittadini’ (per cui in una votazione popolare deve decidere chi vota, e non chi si astiene o non si interessa al quesito posto). È questa una delle regole di fondo che fanno funzionare bene la democrazia diretta nei paesi con lunga esperienza positiva con questi meccanismi. Togliendo il quorum si abolirebbe il meccanismo che non solo ha fatto naufragare dozzine di referendum nazionali fra il 1997 ed il 2009, ma ha anche svilito agli occhi della popolazione questo importante strumento di partecipazione.

Si constata che la presenza del quorum distorce il sistema democratico. Un efficace sistema di informazione, libera ed imparziale, sui contenuti referendari o delle iniziative permette ai cittadini di esprimersi in modo cosciente e competente ed indipendentemente dalla pressione dei media.

Sono raccomandate forme più moderne e agili di raccolta delle firme, in linea con quanto dovrà essere ratificato anche dall’Italia per l’Iniziativa dei Cittadini Europei. Occorre consentire la firma sia cartacea che elettronica. Ci vorranno, inoltre, dei regolamenti più chiari e impegnativi per lo Stato sul diritto all’informazione del cittadino durante la campagna referendaria.

Per quanto riguarda gli strumenti di iniziativa e referendari, nel futuro sistema integrato di democrazia rappresentativa e diretta, quelli preferiti saranno l’iniziativa popolare e il referendum confermativo. Nella nostra proposta non abbiamo abolito il referendum abrogativo. Non perché ci fosse tanto caro o perché fosse così importante, ma perché fa parte della memoria storica degli italiani degli ultimi 37 anni, perché è

una pratica entrata nelle abitudini politiche e forse anche perché l'Italia ha un sacco di leggi che aspettano solo di essere abrogate.

Alcune ragioni per togliere il quorum:

1. **I sostenitori del NO vincono facilmente** poiché hanno a disposizione due mezzi di persuasione: la campagna per il “no” (dispendiosa) e quella per l’astensionismo (più economica) per fare in modo che il quorum non venga raggiunto e il referendum venga invalidato. Con l’abolizione del quorum l’astensione peserebbe – in egual misura – sia per i favorevoli che per i contrari e avrebbe funzione di delega;
2. **I sostenitori del SI partono già svantaggiati** considerando che i referendum originano (normalmente) dall’insorgenza dei cittadini verso una decisione degli amministratori e che questi ultimi hanno maggiore disponibilità di denaro, tempo, interessi, capacità ed attenzioni mediatiche per perorare la loro causa, il quorum rappresenta un’ulteriore ostacolo all’espressione dei cittadini;
3. **È un bastone tra le ruote della democrazia** in quanto permette ai detentori del potere di tutelarsi dal controllo dei cittadini invalidando i loro processi decisionali;
4. **Causa meno dibattito e meno informazione** poiché costringe i sostenitori del “sì” e del “no” a veicolare i propri sforzi al superamento – o al non superamento – del quorum, relegando in secondo piano la possibilità di un approfondimento della tematica trattata e lo stimolo dell’impegno civico;
5. **È un premio a chi non partecipa.** Considerando che l’incitazione all’astensionismo è un’arma a favore dei sostenitori del “no”, coloro che impegnano il proprio tempo, energie e volontà per informarsi sul tema del quesito referendario vengono penalizzati se il referendum viene invalidato da cittadini astenuti che non hanno impegnato nessuna energia in merito;
6. **Il voto è segreto ma:** considerando l’alto numero di SI nei referendum passati ci sono buone probabilità di supporre che un votante possa essere identificato come un elettore del SI. L’eliminazione del quorum vedrebbe drasticamente l’innalzarsi della percentuale dei NO con conseguente diminuzione delle probabilità di capire quale voto esprima l’elettore.

7. **Causa l'allontanamento delle persone dal voto**, mentre l'abolizione del quorum, rendendo valida qualsiasi procedura decisionale, stimola i cittadini a presentarsi alle urne, sia per revocare una decisione degli amministratori, sia per sostenerla;
8. **Non viene applicato in maniera equa**, in quanto non è presente nei processi elettorali. Infatti se fosse presente il quorum anche nelle elezioni, molte sarebbero state invalidate.
9. **I cittadini non vogliono il quorum** quando sono loro stessi a richiedere gli strumenti democratici. Quando invece tali strumenti sono concessi dagli amministratori questi si tutelano creando vincoli aggiuntivi, come il quorum.
10. **I cittadini valgono quanto gli eletti**. Ai referenda il risultato minimo di partecipazione è stato del 23% cioè di circa 10 milioni di persone. Vale di più la decisione presa da un migliaio di persone elette o quella di dieci milioni di persone che spontaneamente si recano alle urne?

Considerazioni sui singoli articoli:

Art. 50 – Petizione

L'articolo 50 della Costituzione Italiana prevede attualmente che i cittadini possano chiedere alle Camere provvedimenti legislativi, o portare all'attenzione delle autorità una necessità di ordine generale, per ottenere una risposta dalle Camere stesse.

È una delle forme costituzionali previste per l'espressione della volontà dei cittadini non eletti.

Benché sia un diritto/strumento di Democrazia Diretta dei cittadini sovrani, dopo 63 anni dalla nascita della Costituzione Italiana, l'articolo 50 non è ancora stato regolamentato con relativa legge attuativa.

Dunque, l'esercizio di tale diritto costituzionale, non prevedendo un tempo di risposta, è di fatto privo di valore, reso inefficace o addirittura negato.

Si è pensato così di definire il tempo, 3 mesi dalla data di presentazione entro il quale il ricevente debba fornire risposta, ed estendere la partecipazione ai cittadini con età maggiore di 16 anni.

Art. 67 – Mandato e Revoca

L'articolo 67 attualmente in vigore della Costituzione si occupa del mandato dei membri del parlamento. Proponiamo di aggiungere l'introduzione dello strumento della revoca.

La revoca ("recall" nei paesi di lingua inglese) è lo strumento democratico che permette agli elettori di allontanare e sostituire un amministratore eletto. Essa è presente negli USA a livello locale e statale, in Venezuela a tutti i livelli, in Bolivia a tutti i livelli, in Canada – nella provincia del British Columbia, in Svizzera – a livello cantonale dove è prevista solo la revoca collettiva dell'intero parlamento o governo cantonale, in Argentina a livello provinciale. La maggioranza degli stati USA – almeno 36 – permettono la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

La revoca richiede una petizione, ossia una domanda fatta per iscritto accompagnata da una raccolta di un definito numero di firme. Questo numero è generalmente più elevato di quello necessario per far partire una iniziativa o un referendum. La revoca è stata usata anche nei confronti dei governatori ed ha avuto successo due volte: nel 1921 quando fu revocato il Governatore del North Dakota Lynn J. Franzier e nel 2003, quando il Governatore della California Gray Davis, fu revocato all'inizio del suo secondo mandato. Sono stati revocati sindaci di molte città tra cui Seattle, Atlantic City e Omaha. Spesso viene usata nei confronti dei consiglieri comunali (ad esempio tre nel 1985 a Honolulu) e dei consigli scolastici. Come esempio di quanto venga utilizzato lo strumento, solo nel 1987 i cittadini del Nebraska hanno iniziato la revoca contro 66 eletti, con 25 iniziative di revoca, che hanno portato all'allontanamento di 16 di essi dalla loro carica. Fino al 1989 si sono tenute negli USA dalle 4000 alle 5000 votazioni di revoca. Studiando queste votazioni si è visto che circa il 50% riescono ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli eletti e circa 1/3 delle campagne di revoca sono contro più di una persona. Inoltre si è visto che la revoca non è lo strumento di una parte politica: viene utilizzata con la stessa frequenza contro eletti di tutti gli schieramenti. Tra le cause più ricorrenti ci sono: corruzione, comportamenti stravaganti, mancanza di ascolto delle istanze dei cittadini. A Los Angeles, dove si sono tenute più di 45 votazioni di

questo tipo, si è visto che i cittadini tendono a rifiutare un uso politico dello strumento da parte di candidati sconfitti o per ambizioni personali. Invece danno il loro appoggio alle revoke per motivi di corruzione o cattiva amministrazione.

Queste sono alcune considerazioni che ci hanno spinto a introdurre la revoca nel nostro progetto di legge:

- permette una continua verifica degli eletti e quindi gli elettori non devono aspettare fino all'elezione successiva per sbarazzarsi di amministratori incompetenti, disonesti o irresponsabili. La revoca aiuta l'amministratore a conservare una mentalità da candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, meno inclini a fare scorrettezze e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. È un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori;
- riduce il potere di chi finanzia i candidati;
- fornisce al cittadino una ragione per rimanere aggiornato sulla condotta dell'eletto e su come vengano affrontati i problemi. Spinge i cittadini verso l'impegno anziché verso la frustrazione, la demoralizzazione e l'apatia;
- offre una valvola di sfogo per sentimenti molto intensi. Anche se nell'immediato la revoca crea divisione e polarizzazione, in realtà permette ai conflitti di essere affrontati in tempi rapidi e risolti prima che degenerino;
- è una alternativa molto efficace all'impeachment, strumento in mano al legislatore e per questo molto più lento e a volte estremamente difficile da attivare, specie a livello locale;
- l'alto numero di firme necessarie e il tempo necessario per iniziare la procedura, sono una barriera efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori.

A causa della complessità con cui vengono scelti i membri del Parlamento italiano e il cambiamento frequente delle leggi elettorali, abbiamo pensato di permettere l'inizio dell'azione di revoca con due metodi:

1. mediante la raccolta del 12% delle firme degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza (ma non tutti i membri del parlamento provengono da un collegio elettorale. Qualcuno entra con il calcolo dei resti, qualcuno viene nominato dal Presidente della Repubblica, e qualcuno è l'ex-Presidente della Repubblica). Questa percentuale è quella prevista attualmente ad esempio in California;
2. mediante la raccolta dell'1% delle firme dell'intero corpo elettorale nazionale. Questa cifra – oggi circa 500.000 firme – è un numero enorme per un singolo membro del Parlamento e serve nei casi di estrema indignazione e mobilitazione nazionale e nei casi in cui non si possa applicare il primo metodo.

Come per tutti gli strumenti da noi proposti, non è previsto alcun quorum. Chi va a votare decide: la scelta più votata vince. La revoca ha azione immediata e lasciamo al Parlamento facoltà di regolamentare come dovrà essere ricoperta la posizione vacante. Nell'articolo 118 di questa stessa proposta di legge chiediamo che questo strumento sia introdotto anche a livello locale. Abbiamo considerato anche l'opportunità di introdurre la Revoca collettiva su esempio dei Cantoni Svizzeri, ma ha prevalso l'opinione che la Revoca individuale su esempio nord e sud americano fosse sufficiente in questa prima fase. In futuro, con gli strumenti previsti in questo progetto di legge i cittadini italiani potranno, se lo desidereranno, introdurre anche la Revoca collettiva dell'intero Parlamento e Governo come nell'esempio Svizzero.

Art. 69 – Indennità dei membri del Parlamento

L'attuale articolo 69 della Costituzione Italiana, stabilisce che l'indennità dei parlamentari sia stabilita per legge. Inoltre non viene menzionato l'importo degli eventuali trattamenti economici.

L'articolo 69 proposto, prevede che siano gli elettori, in fase di consultazione, ad indicare quanto percepiranno i parlamentari che li rappresenteranno, agganciando l'indennità ricevuta al reddito medio della popolazione italiana ed escludendo qualsiasi altra forma di retribuzione.

In pratica, il calcolo verrà eseguito con questa modalità:

- viene determinato il reddito annuo medio pro capite dei cittadini italiani da un ente certificatore riconosciuto, che potrebbe essere l'Istat; ad esempio nel 2011 è stato di 22.000€ al 03/09/2011 – (fonte Il Sole 24 Ore – <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-09-03/acli-inflazione-mangia-redditi-110431.shtml?uuid=AasCDD1D>)
- al momento del voto, l'elettore avrà la possibilità di scegliere il moltiplicatore che, a suo giudizio, dovrà essere applicato al reddito pro capite;
- al termine dello spoglio verrà eseguita una media di tutti i moltiplicatori indicati dagli elettori arrotondato al primo decimale; supponiamo si ottenga il valore di 3,456; il moltiplicatore calcolato sarà 3,5;
- l'indennità percepita da ogni singolo parlamentare sarà così calcolata nel nostro esempio:
 $22.000€ \times 3,5 = 77.000€$

Rappresentare gli elettori torna ad essere un servizio alla collettività e non l'acquisizione di privilegi.

Art. 70 – Funzione Legislativa

Art. 71 – Iniziativa delle Leggi

Tutti sanno che una cosa è impossibile da realizzare fino a quando arriva uno sprovveduto che non lo sa e la inventa.

(A. Einstein)

È evidente che l'intero impianto della proposta vuole dare un senso compiuto all'accezione del termine "Partecipazione dei Cittadini". Le modifiche degli articoli "70 Funzione legislativa" e "71 Iniziativa delle leggi" vogliono offrire l'opportunità al popolo di legiferare.

In particolare l'emendamento dell'articolo 70 prevede per l'appunto l'inserimento delle parole "popolo sovrano". Volutamente si aggiunge l'aggettivo a sottolineare la priorità dell'intera comunità anche sugli eletti che comunque rimangono singoli cittadini.

Nuovamente l'articolo 71 mette i cittadini elettori alla pari con le diverse Organizzazioni previste dalla Costituzione circa l'iniziativa delle leggi. Si vuole dare valore anche allo "sprovveduto" che con la sua fantasia può avere un'idea che incontrerà i favori della collettività.

Art. 73 – Iniziativa di legge popolare a voto parlamentare

Art. 73 bis – Iniziativa di legge popolare a voto popolare

Le leggi di iniziativa popolare esistono già nell'ordinamento costituzionale e legislativo italiano.

I costituenti hanno giudicato negativamente il fatto di limitare ai soli rappresentanti l'iniziativa legislativa. Pur nelle differenze culturali, regionali e di opinione i rappresentanti eletti sono infatti tutti appartenenti ad una unica e medesima categoria di persone. Si tratta di quella categoria definita dal sociologo Max Weber dei «politici di professione», definizione largamente accettata nella sociologia politica contemporanea.

Per questo i costituenti hanno ritenuto opportuno non limitare il diritto di iniziativa popolare ad una sola categoria di persone ma lo hanno allargato a tutti gli elettori.

(Il medesimo strumento è stato introdotto, più di recente, anche nell'ordinamento comunitario europeo. Iniziativa dei Cittadini Europei, ICE).

Se le leggi di iniziativa popolare non esistessero, esisterebbe una sorta di monopolio del potere legislativo nelle mani di un gruppo di persone limitato e sostanzialmente omogeneo.

Sino ad oggi lo strumento democratico delle leggi di iniziativa popolare, è vanificato da un banale regolamento parlamentare che si frappone alla applicazione di un dettato costituzionale. Il regolamento in

questione in pratica attribuisce alle leggi di iniziativa parlamentare la precedenza sulle leggi di iniziativa popolare. Queste seconde raramente hanno avuto la possibilità di essere calendarizzate per il dibattito parlamentare.

Con la nostra proposta il diritto dei cittadini a esercitare il potere legislativo viene di fatto garantito.

È opportuno notare che nonostante questo inconveniente di cui i cittadini sono perfettamente coscienti, lo strumento delle leggi di iniziativa popolare a voto parlamentare non è affatto in disuso. Al contrario, gruppi di cittadini si attivano e continuano sempre più ad attivarsi: raccolgono firme e depositano leggi di iniziativa popolare.

Il nuovo testo dell'articolo 73, rende finalmente applicabile lo spirito e l'intenzione del dettato costituzionale.

Non sarà più possibile vanificare le leggi di iniziativa popolare a voto parlamentare, in quanto se esse non dovessero essere prese in considerazione, dopo un certo tempo passerebbero al voto popolare.

L'articolo 73 bis è il logico complemento ed estensione di questo principio, perfettamente in sintonia con il dettato costituzionale.

I cittadini, detentori della sovranità, hanno il diritto anche al voto delle leggi di loro iniziativa.

In questo caso il parlamento, se lo ritiene opportuno, può redigere una controproposta. Entrambe, proposta e controproposta, vengono sottoposte al voto popolare.

Va sottolineato che questo strumento, già esistente in diversi paesi democratici del mondo non è affatto in contrapposizione con il sistema di democrazia rappresentativa, ma ne rappresenta un importante complemento.

Un elemento essenziale per l'uso di questi strumenti democratici è l'informazione sulle proposte che deve essere libera ed indipendente.

Il tema è affrontato in altri punti della nostra proposta: 75 quinquies «Libretto informativo».

Art. 74 – Referendum confermativo e obbligatorio

Con l'articolo 74 chiediamo che venga introdotto anche in Italia il referendum confermativo, sull'esempio del referendum opzionale che esiste in Svizzera dal 1874. Ossia chiediamo che ogni legge elaborata dal parlamento, se i cittadini lo desiderano (con regole precise e adeguato numero di firme), possa essere posta a votazione di tutta la cittadinanza. Solo se i cittadini confermano con il loro voto allora la legge entra in vigore.

Il referendum confermativo dal punto di vista delle autorità è uno strumento particolarmente insidioso. Come esempio alcuni dati. Dalla sua introduzione a livello federale in Svizzera nel 1874 a fine 2004, si sono tenuti 151 referendum opzionali. In 78 occasioni i cittadini hanno bocciato la proposta del parlamento, il 51,65%. I temi trattati sono stati i più vari: dagli accordi con la UE, all'impiego dei soldati svizzeri in missioni all'estero, dalla riforma dell'esercito alla privatizzazione del mercato dell'energia. Ma ciò non significa che l'attività del parlamento sia stata bloccata. Dal 1874 al 2004 il parlamento ha approvato 2200 leggi. Di queste solo il 7% sono state poste a referendum. Ciò vuol dire che il 93% delle volte i cittadini hanno giudicato le leggi delle autorità sufficientemente buone da non essere poste a referendum opzionale. Nella nostra proposta, indichiamo che per permettere l'utilizzo di questo strumento, è necessario che entro 10 giorni dall'approvazione della legge da parte del Parlamento si formi un comitato di 11 cittadini, che raccolga 10.000 firme. Questo sospende la promulgazione della legge e permette al comitato di ottenere 3 mesi di tempo per raccogliere almeno l'1% – oggi circa 500.000 – delle firme dell'elettorato. Se questo traguardo viene raggiunto allora la legge va posta a referendum e tutto l'elettorato ha la facoltà di esprimersi al riguardo con un voto a favore o contro. Senza quorum di partecipazione, chi va a votare sceglie e l'opzione più votata decide.

Inoltre sempre su esempio Svizzero, abbiamo deciso che alcune fondamentali decisioni per il paese e per il suo funzionamento democratico, vengano obbligatoriamente poste a referendum, senza necessità che i cittadini si attivino con la raccolta firme. Esse sono:

1. qualsiasi modifica alla Costituzione.
2. ogni trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni;
3. le leggi elettorali;
4. le leggi sul finanziamento dei partiti e della attività politica;
5. i decreti legge entro un anno dalla loro approvazione.

Il primo punto differisce dalla situazione attuale perché oggi maggioranze dei 2/3 del parlamento impediscono ai cittadini di esprimersi. Noi chiediamo invece che qualsiasi cambiamento alla Costituzione debba essere approvata dai cittadini. Perché la Costituzione è la legge fondamentale che deve assolutamente rispecchiare la volontà dei cittadini, che può essere ben diversa da quella dei loro rappresentanti.

Il secondo punto è fondamentale per permettere ai cittadini di essere i veri titolari del potere democratico e non lasciare che organismi sovranazionali, spesso non eletti e non democratici possano imporre decisioni.

Il terzo punto riguarda le leggi elettorali. Esse possono differire enormemente e a seconda di come sono costruite favorire la democrazia o soffocarla. Per questo è necessario che siano condivise dalla maggioranza dei cittadini.

Il quarto punto riguarda il finanziamento dei partiti. Quando i parlamentari esprimono il loro voto sul finanziamento dei partiti, da cui essi sono scelti e nominati, sono in clamoroso conflitto d'interessi e favoriscono l'interesse dei partiti anche quando va a discapito del bene comune. Per questo ogni decisione su questo argomento deve essere approvata dai cittadini tramite referendum.

Il quinto punto riguarda i decreti legge. Per il loro carattere d'urgenza essi devono entrare in vigore subito. Ma bisogna evitare abusi, come accaduto in Svizzera nei primi decenni dopo il secondo conflitto mondiale dove il Parlamento legiferava quasi sempre con leggi a carattere d'urgenza per evitare il referendum opzionale. Poi negli anni '50 con una iniziativa popolare i cittadini svizzeri hanno posto fine a questo abuso, votando una proposta che permetteva alla legge urgente di entrare subito in vigore, ma rendendo obbligatoria la votazione popolare su ogni legge urgente entro un anno dalla sua introduzione. E questa modifica ha fatto scendere bruscamente le leggi a carattere d'urgenza quasi a livello zero, a dimostrazione che esse erano etichettate urgenti anche quando non lo erano per fargli evitare il pericolo dei referendum opzionali. Grazie a questo esempio abbiamo ritenuto necessario introdurre in questa proposta il concetto che ogni decreto legge entra subito in vigore, ma entro un anno deve essere obbligatoriamente approvato con referendum.

Art. 74 bis – Referendum Propositivo

Con l'articolo 74 bis introduciamo a livello nazionale il referendum propositivo. Esso è già presente nello Statuto di alcuni enti locali (Comuni, Province e Regioni). Questo strumento permette ai cittadini, previa raccolta di circa 1 milione di firme (il 2% dell'elettorato) di mettere al voto popolare una proposta elaborata dal comitato promotore. È uno strumento esistente in decine di stati degli USA, tra cui la California e l'Oregon, e lì chiamato Iniziativa. Il referendum propositivo ha importanti differenze con l'iniziativa popolare a voto popolare che abbiamo introdotto nell'art. 73 bis:

richiede il doppio delle firme per la sua attivazione, il 2% contro l'1% della iniziativa popolare a voto popolare (il referendum propositivo è quindi molto più difficoltoso e richiede una mobilitazione di energie molto maggiore della iniziativa popolare a voto popolare);

il quesito non viene discusso in parlamento, ma va direttamente al voto popolare;

il tempo per raggiungere l'esito finale è molto più breve (mesi invece di anni);

non è prevista la possibilità di una controproposta parlamentare.

Anche questo referendum come tutti gli altri di cui chiediamo l'introduzione non prevede quorum per la sua validità. Chi si reca a votare decide.

Dopo il voto, in caso di esito positivo della votazione, al legislatore è lasciato un tempo di 90 giorni per dare attuazione al risultato del referendum. Non si poteva pretendere l'immediata attuazione, perché il referendum propositivo può deliberare in parte o completamente una nuova legge. Quindi può essere necessario uno stretto tempo tecnico per trasformare la volontà dei cittadini in legge, e armonizzare tutte quelle correlate.

Abbiamo inoltre indicato che per 10 anni il legislatore non possa cambiare la norma. Mentre un referendum a votazione popolare (ossia i cittadini) può cambiarla in qualsiasi momento.

Art. 75 – Referendum abrogativo

L'articolo 75 della Costituzione Italiana prevede:

- al comma 1 che 500.000 elettori possano richiedere l'indizione di un referendum;
- al comma 2 che alcune materie non siano soggette a referendum;
- al comma 4 che la proposta soggetta a referendum sia valida solo se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto;
- al comma 5 si evince che il legislatore doveva poi stabilire per legge le modalità del referendum, avvenute con legge 352 del 1970 che ha limitato il diritto/potere dei cittadini imponendo l'autenticità delle firme richieste per indire referendum da consegnarsi in soli 3 mesi.

Dal 1995 gli ultimi 24 referenda, precedenti all'ultimo referendum del giugno 2011, sono stati tutti invalidati per il mancato raggiungimento del quorum, 50%+1 degli aventi diritto, con conseguente spreco

di denaro pubblico. Ecco allora che la nostra proposta prevede nell' art. 75 l'azzeramento del quorum, sul principio che conta solo chi vota, e che tutte le materie siano referendabili, **come accade oggi in Svizzera, Baviera, California.**

Art. 75 bis – Promulgazione leggi e risultati referendum

Un particolare riguardo si è dedicato all'art. 75 bis, promulgazioni leggi e risultato del referendum confermativo, dove si propone di impedire che una legge abrogata con referendum confermativo possa essere ripresentata prima di 5 anni.

Art. 75 ter – Firme elettroniche e cittadini autenticatori

Nell'art. 75 ter proponiamo che le firme possano essere raccolte su supporto cartaceo e/o elettronico, come sarà a partire dal 2012 per l'Iniziativa dei Cittadini Europei, che dovrà essere recepita e regolamentata da tutti gli stati UE e che prevede appunto anche la raccolta di firme tramite modalità informatiche certificate. Nell'art. 75 ter abbiamo inoltre introdotto il principio secondo il quale anche i cittadini che lo desiderano possono raccogliere le firme, autenticandole. Essi diventano, alla stregua degli attuali autenticatori, soggetti a doveri e responsabilità anche penali. In tal modo anche l'Italia si avvicinerebbe a una situazione già presente in altri paesi come la Svizzera. e la California, dove il sistema è ancora più agevole; infatti, in questi paesi la raccolta firme avviene senza autenticatori. Le firme sono raccolte su moduli stampati in proprio, fatti girare in internet oppure pubblicati con inserzioni a pagamento nei giornali cartacei e ritagliati. Sono solo gli uffici elettorali che effettuano il controllo sulle firme, indicando se una firma è valida oppure no, confrontando quelle raccolte con firme-modello depositate dai cittadini e conservate in appositi registri;

Art. 75 quater – Materie di competenza

Ai cittadini viene data la competenza su tutte le materie sulle quali sono competenti anche i loro rappresentanti, come avviene in Svizzera, California, Baviera, ma vengono esclusi tutti gli argomenti che ledono i diritti umani.

Art. 75 quinquies – Libretto informativo

Al fine di favorire la più ampia e consapevole partecipazione dei cittadini alle votazioni, sia del referendum che dell'iniziativa popolare, si è proposto di far pubblicare e inviare ad ogni elettore un opportuno libretto informativo, per assicurare così la corretta informazione sull'oggetto della votazione e facilitare la diffusione per mezzo dei media del suddetto libretto informativo, come già avviene regolarmente in Svizzera da qualche decennio.

Art. 75 sexies – I cittadini possono modificare lo strumento di democrazia diretta da utilizzare anche dopo il deposito delle firme

In questo articolo abbiamo voluto evitare di vanificare lo sforzo dei cittadini. Il comitato promotore può porsi l'obiettivo di raccogliere le firme necessarie per attivare uno specifico strumento di democrazia diretta e non riuscire a raggiungerlo. Se questo accade, invece di annullare per intero lo sforzo sostenuto, il comitato promotore può optare per l'utilizzo di un altro strumento di democrazia diretta che preveda un numero inferiore e sufficiente di firme. Per poter adottare tale scelta il Comitato Promotore deve indicare – già all'atto delle sottoscrizioni – l'uso che farà delle firme raccolte.

Art. 75 septies – Spazi pubblici gratuiti per la discussione delle iniziative e referendum

La democrazia diretta funziona bene se i suoi meccanismi sono resi agevoli. Questo articolo prevede che, come per i partiti prima delle elezioni, anche il comitato promotore abbia a disposizione spazi e strutture pubbliche.

Art. 118 – Enti Locali e Democrazia Diretta

Abbiamo conservato immutato l'attuale art. 118 in vigore, ma abbiamo aggiunto un obbligo, quello che negli statuti di tutti gli enti locali, ci siano i referendum confermativi, abrogativi, propositivi senza quorum di partecipazione, su tutti i temi di competenza degli amministratori ed inoltre che sia introdotta la revoca anche a livello locale. Oggi questo obbligo non esiste e pochi Enti Locali hanno questi strumenti e pochissimi hanno tolto il quorum di partecipazione, mentre tutti hanno introdotto fondamentali limitazioni sui temi referendabili. Questo significa che la democrazia non è uguale per tutti i cittadini Italiani. E anche dove ci sono questi strumenti, grazie al quorum o alla limitazione dei temi referendabili, essi non sono in realtà quasi mai usufruibili dai cittadini.

I vantaggi della democrazia diretta sono notevoli a livello nazionale e locale. Come esempio si può citare la Svizzera dove questi strumenti sono presenti da ormai un secolo e mezzo. Si è visto che la democrazia diretta:

- implica una più equa distribuzione del potere politico. Avvicina i politici ai cittadini e promuove il ruolo del cittadino a quello di “politico occasionale”;
- dà alle minoranze la possibilità di farsi sentire, agisce da valvola di sfogo e riduce il ricorso alle violenze e all'estremismo. Incrementa la legittimità delle decisioni prese;
- aumenta l'attitudine dei cittadini al rispetto reciproco e quindi al rispetto dei diritti umani;
- dà un controllo effettivo ai cittadini sul parlamento e sul governo. Agisce contro il formarsi dell'oligarchia o casta politica e non permette ai politici di isolarsi dal paese;
- costringe i politici ad essere più comunicativi e a prendere decisioni in maniera trasparente;
- ben sviluppata, pone le procedure nelle mani dei cittadini stessi, i quali possono innovare o restringere gli strumenti a piacimento.

Ma ci sono anche notevoli e concreti vantaggi economici derivanti dalla pratica della democrazia diretta

Per anni esponenti dell'economia e degli affari avevano criticato l'esagerato uso della democrazia diretta in Svizzera, che secondo loro metteva un freno al progresso economico. Poi nell'estate del 2002,

Economie Suisse, espressione del mondo del business svizzero, scrisse che “la democrazia diretta dovrebbe essere promossa a tutti i livelli dello stato” perché essa beneficiava l’economia.

Questo cambiamento di vedute fu dovuto a tutti gli studi accademici che dimostravano i legami tra la democrazia diretta e la crescita economica, sollecitati negli anni ‘90 dalle critiche sempre più numerose al modello democratico svizzero.

La Confederazione grazie al suo livello molto alto di autonomia federale era il terreno ideale per ricerche comparative.

Tutti i cantoni tranne Vaud, permettono il referendum finanziario. Tutti i cantoni hanno il referendum legislativo e l’iniziativa.

Ma ci sono differenze notevoli nella facilità di utilizzo di questi strumenti. Per esempio il numero di firme raccolte rispetto al numero degli elettori, per iniziare la procedura dei referendum varia da 0,9% di Basilea Campagna, al 5,7% di Neuchâtel. La quantità di tempo per la raccolta delle firme varia dai 2 mesi di Ticino a un periodo illimitato di Basilea Campagna. La variabilità è ancora maggiore a livello comunale.

L’economista Gebhard Kirchgässner di S. Gallo e il prof. dell’ Univ. Marburg, Larsfeld, elaborarono una analisi statistica sull’influenza della democrazia diretta sulla crescita economica.

I risultati furono molto chiari:

1. nei cantoni con gli strumenti di democrazia diretta più sviluppati, il PIL procapite è del 15% più alto della media;
2. nei cantoni dove i cittadini votano il bilancio comunale, c’è il 30% in meno di evasione
3. fiscale della media;

4. nelle comunità dove il bilancio deve essere approvato dai cittadini tramite referendum, la spesa pubblica è più bassa del 10% pro capite rispetto alle comunità dove non c'è questo diritto;
5. nelle comunità dove c'è il referendum finanziario c'è il 25% in meno di debito pubblico rispetto a dove questo strumento non c'è;
6. i servizi pubblici costano meno nelle città con la democrazia diretta più avanzata: la raccolta dei rifiuti è del 20% più economica.

Art. 138 – Revisione Costituzione

La proposta di modifica dell'Art. 138 della Costituzione origina dalla volontà di introdurre i principi della Democrazia Diretta anche al livello della legislazione di rango costituzionale.

Contrariamente al passato, che ha visto i popoli svolgere un ruolo spesso marginale nei grandi rivolgimenti sociali e politici a matrice democratica che, per lo più guidati da gruppi politici elitari, si sono succeduti a partire dalla fine del '700 fino ai tempi recenti, oggi l'estensione dei principi di cittadinanza e di autogoverno, il rafforzamento della coscienza di appartenenza alla comunità locale e dell'impegno civile per i diritti umani a livello internazionale, hanno di molto elevato le aspettative di partecipazione dei cittadini alla decisione politica, a tutti i livelli, ivi compresa la decisione sulla modifica del quadro di norme condivise che sono poste a fondamento della forma repubblicana dello Stato.

L'attuale formulazione costituzionale attribuisce ai cittadini la sola facoltà di ratifica di un quadro di norme costituzionali proposte, redatte e promulgate esclusivamente da esperti costituzionalisti, e l'unica possibilità di rigetto passa attraverso l'istituto del referendum confermativo, peraltro attivabile solo nel caso in cui le suddette leggi di rango costituzionale siano approvate dal parlamento con una maggioranza non qualificata di 2/3 dell'assemblea. Per essere più precisi: nessuna facoltà propositiva è ammessa.

Ecco allora che la modifica dell'articolo 138 va nella direzione di attribuire al popolo sovrano responsabilità diretta nella promulgazione di tutte le leggi di revisione della Costituzione, rendendone obbligatoria l'approvazione attraverso il voto popolare espresso con referendum confermativo.

Inoltre, al terzo comma, viene introdotta la nuova facoltà, mai ammessa in precedenza, che la legge costituzionale sia emendabile attraverso l'Istituto della proposta di legge popolare a voto popolare.

Tale istituto, già introdotto in tutte le sua funzionalità con le modifiche all'art. 73 bis, alle quali si rimanda per approfondimenti, prevede che il Parlamento mantenga la facoltà di opporsi alla proposta popolare di revisione della costituzione, elaborando una sua controproposta, che dovrà, come è ovvio, essere preventivamente approvata da entrambe le camere con maggioranza semplice e poi presentata al comitato promotore della legge di iniziativa popolare.

Il comitato può accettare la controproposta parlamentare e quindi non si procede con il voto popolare. Nel caso invece il comitato non accetti la controproposta, ambedue saranno sottoposte al voto popolare.

L'elettore potrà decidere di sostenere l'una o l'altra (votando un solo SI) o nessuna delle due (votando un NO), in quest'ultimo caso optando per lo "status quo", cioè la Costituzione invariata.

Molto particolare il sistema di voto scelto, perché prevede che prevalga il SI maggioritario ad una delle due proposte (supponiamo un 30%) anche se soccombente nei confronti del NO (supponiamo un 40%), nel caso in cui la percentuale complessiva dei SI ottenga la maggioranza dei voti validi (50%+1).

Il fatto di sommare i voti dei SI alle due proposte, in opposizione ai NO ad entrambe, ha un alto valore di innovazione democratica.

Le ragioni son presto dette e ne elenchiamo alcune.

1. La competizione referendaria deve correttamente svolgersi tra due opposti schieramenti, quello dei SI alla modifica della legge costituzionale e quello dei NO alla modifica.

2. Anche il fronte dei NO è, virtualmente, variegato, e vota NO per una serie di motivazioni diversificate, da qui discende la correttezza democratica di opporre decisamente un SI ad un NO.
3. Chi vota SI è consapevole che vota per una modifica dello “status quo” e certamente non desidera che questa scelta sia vanificata dal fatto che il fronte dei SI sia diviso tra due proposte anche in parte antitetiche, oltretutto a causa della resistenza ad oltranza di una minoranza, ancorché assai rappresentativa, della Repubblica, che è il Parlamento; deve, in altre parole, prima di tutto essere rispettata la volontà di cambiamento dei SI.
4. Nonostante le due proposte, popolare e parlamentare, possano apparire distinte ed ipoteticamente confliggenti, il fatto di accomunare i voti dei SI alle due proposte mantiene il forte significato di “unità nella diversità”, ed interpella le due parti proponenti le modifiche a cercare con tutte le loro forze la via dell’unificazione delle proposte, piuttosto che quella della resistenza ad oltranza sulle proprie posizioni.
5. Al contrario, il mettere alla pari le tre proposte SI popolare, SI parlamentare, NO ad entrambe, indurrebbe i sostenitori della proposta parlamentare ad una più o meno palese alleanza con il fronte dei NO, in favore della conservazione dello “status quo” e a tutto detrimento della volontà di cambiamento, chiaramente manifestata dal popolo con la proposta di revisione della Costituzione. In altre parole, un tipo di ordinamento referendario con tre possibili maggioranze aprirebbe al Parlamento (e alle forze conservatrici che, spesso, rappresenta) una via diretta per intervenire sempre con una controproposta di rottura del fronte del cambiamento e di implicita alleanza col fronte della conservazione.

Per tutta questa serie di motivi, ed anche in considerazione della grande solidità dell’impianto costituzionale italiano, congegnato in modo da essere difficilmente emendabile se non con leggi di revisione di alto profilo democratico, si è deciso di introdurre questo particolare tipo di deliberazione a tre opzioni, SI alla proposta, SI alla controproposta, NO al cambiamento e due sole quote di maggioranza, i SI al cambiamento o i NO al cambiamento.

Il blog di riferimento della Iniziativa Quorum Zero e Più Democrazia è:

www.quorumzeropiudemocrazia.it

La nascita di questa proposta di legge, la sua discussione e il suo percorso si può trovare sul sito

www.paolomichelotto.it

Il forum di discussione è:

<http://quorum.forumattivo.it/>